Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5285**

16. Wahlperiode 09. 05. 2007

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Michael Kauch, Jan Mücke, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/3049 –

Einbeziehung des zivilen Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel

A. Problem

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

– im Rahmen der Präsidentschaft Deutschlands in der EU und der Gruppe der G8 darauf hinzuwirken, dass der internationale Luftverkehr weltweit in Klimaschutzkonzepte eingebunden wird,

– darauf hinzuwirken, dass die Europäische Kommission dafür Sorge trägt, dass die Auswirkungen des Luftverkehrs auf den Klimaschutz als Ergänzung zu bereits bestehenden politischen Maßnahmen ab der nächsten Handelsperiode in das europäische Emissionshandelssystem aufgenommen werden,

– bei der Konzeption einer Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2006 nicht zu folgen, sondern darauf hinzuwirken, dass ein Emissionshandelssystem für den Luftverkehr der EU mit dem bestehenden europäischen Emissionshandel verbunden und in diesen integriert und auch nicht vorübergehend als ein zweites, gänzlich anders konzipiertes Emissionshandelssystems eigens für den Flugverkehr etabliert wird.

B. Lösung

Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 16/3049 abzulehnen.

Berlin, den 25. April 2007

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Petra Bierwirth Vorsitzende	**Andreas Jung (Konstanz)** Berichterstatter	**Frank Schwabe** Berichterstatter	**Michael Kauch** Berichterstatter
	Eva Bulling-Schröter Berichterstatterin	**Dr. Reinhard Loske** Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Andreas Jung (Konstanz), Frank Schwabe, Michael Kauch, Eva Bulling-Schröter und Dr. Reinhard Loske

I.

Der Antrag auf **Drucksache 16/3049** wurde in der 82. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. März 2007 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technolgie, an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überwiesen.

II.

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

– im Rahmen der Präsidentschaft Deutschlands in der EU und der Gruppe der G8 darauf hinzuwirken, dass der internationale Luftverkehr weltweit in Klimaschutzkonzepte eingebunden wird,

– darauf hinzuwirken, dass die Europäische Kommission dafür Sorge trägt, dass die Auswirkungen des Luftverkehrs auf den Klimaschutz als Ergänzung zu bereits bestehenden politischen Maßnahmen ab der nächsten Handelsperiode in das europäische Emissionshandelssystem aufgenommen werden,

– bei der Konzeption einer Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2006 nicht zu folgen, sondern darauf hinzuwirken, dass ein Emissionshandelssystem für den Luftverkehr der EU mit dem bestehenden europäischen Emissionshandel verbunden und in diesen integriert und auch nicht vorübergehend als ein zweites, gänzlich anders konzipiertes Emissionshandelssystems eigens für den Flugverkehr etabliert wird.

Die Antragsteller heben hervor, ein Emissionshandelssystem für den Luftverkehr solle nicht als geschlossenes System isoliert für den Luftverkehr eingeführt werden, sondern den Austausch von Emissionszertifikaten mit anderen Sektoren zulassen und ermöglichen. Es erscheine sinnvoll, Emissionszertifikate für alle von EU-Flughäfen ausgehenden Flüge vorzusehen. Die Emissionszertifikate sollten zumindest anteilig versteigert werden, weil ein solches Verfahren zum einen geeignet sei, die Konflikte zu vermeiden oder zu mindern, die anderenfalls um die Kriterien einer ggf. unentgeltlichen Zuteilung absehbar entstünden. Zum anderen sei eine Beschränkung auf die von EU-Flughäfen ausgehenden Flüge sinnvoll.

III.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/3049 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat kein Votum abgegeben.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/3049 abzulehnen.

IV.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat den Antrag auf Drucksache 16/3049 in seiner 33. Sitzung am 25. April 2007 beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob hervor, die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel werde durchaus auch kritisch gesehen. Zum Teil werde argumentiert, er umfasse nur etwa ein Volumen von 3 Prozent des CO_2-Ausstoßes. Dennoch sei es richtig, den Flugverkehr in den Emissionshandel einzubeziehen. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die rasante Entwicklung des Luftverkehrs. Trotz Effizienzsteigerung und Technologiesprüngen habe die rasante Entwicklung des Flugverkehrs in den letzten Jahren zu einem eklatanten Anstieg der Emissionen geführt. Was in anderen Bereichen mühsam reduziert worden sei, hätten zusätzliche Emissionen im Flugverkehr wieder wettgemacht. Die steuerliche Bevorzugung des Flugverkehrs und seine Nichteinbeziehung in das Emissionshandelssystem im Gegensatz zu Bus und Bahn, den eigentlich ökologischen Verkehrsmitteln, führten zu nicht hinnehmbaren ökologischen Belastungen. Bei der Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel verfolge man dieselbe Linie wie das Europäische Parlament und die Europäische Kommission, jedoch sei gerade im Hinblick auf den Antrag der Fraktion der FDP auf Details zu achten. Die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel dürfe nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Unternehmen in der EU führen. Auch seien Ausweichaktionen, bei denen Flüge an Europa vorbei auf Inseln geleitet würden, die am Emissionshandel für den Flugverkehr nicht teilnähmen, zu unterbinden. Zielvorstellung des Europäischen Parlaments sei es, sämtliche Flüge über dem Luftraum der EU in das Handelssystem einzubeziehen. Dies gelte unabhängig davon, ob Start oder Landung in der EU stattfänden. Die Flugindustrie sei aufzurufen, den Emissionshandel als Chance zu betrachten. Nicht ganz überzeugend sei der Vorschlag der Europäischen Kommission, zunächst mit den innereuropäischen Flügen zu beginnen und später die anderen mit einzubeziehen. Positiv sei die Anrechenbarkeit von CDM- und JI-Projekten zur Einhaltung der Emissionshöchstgrenzen. Dies sei eine gute Möglichkeit, kosteneffizient zum Klimaschutz zu kommen. Weiterhin spreche einiges für den Vorschlag der Europäischen Kommission, ein offenes System vorzuschlagen. Die Einbeziehung des zivilen Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel sei nach alledem sinnvoll. Es komme entscheidend auf die Umsetzung im Detail an.

Die **Fraktion der SPD** hob darauf ab, dass die Rolle des Flugverkehrs zunehmend steigen werde. Vor diesem Hintergrund komme es darauf an, wie sich die Branche aufstelle. Die Fluggesellschaften müssten sich mit der Problematik beschäftigen. Wer frühzeitig Modelle entwickele und sich dem Thema öffne werde auch zukünftig im Wettbewerb die Nase vorn haben. Über Einzelfragen müsse noch nachgedacht

werden. Es gehe nicht nur um den Flugverkehr, sondern es müsse auch versucht werden, andere Sektoren in den Emissionshandel einzubeziehen. Sowohl der Antrag der Fraktion der FDP als auch die Vorstellungen des EU-Parlaments und der EU-Kommission gingen von einer Versteigerung der Zertifikate im Bereich des Flugverkehrs aus. Der Flugverkehr sei nicht nur in den Emissionshandel einzubeziehen, sondern es müsse auch über eine Kerosinsteuer nachgedacht werden. Auch der Vorschlag, der auf Einführung einer Klimaschutzabgabe ziele, sei bedenkenswert.

Die **Fraktion der FDP** stellte die Gründe heraus, die für die Formulierung des Antrags ausschlaggebend gewesen seien. Der Vorschlag der EU-Kommission, der im Sinne der Fraktion der FDP sei, gehe von einem offenen System aus. Damit könnten die kostensenkenden Effekte des Emissionshandels genutzt werden. Der Vorschlag des Europäischen Parlaments sehe dagegen ein separates Handelssystem ohne Handlungsmöglichkeiten auf den anderen Sektoren vor. Dies sei systematisch unbefriedigend. Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel könne nämlich nur als Zwischenschritt gesehen werden auf dem Weg, auch die anderen Sektoren in den Emissionshandel einzubeziehen. Verschiedene kleine Handelssysteme seien zu vermeiden. Anzustreben sei ein globaler Kohlenstoffmarkt. Der Antrag der Fraktion der FDP beschränke sich auf Starts und Landungen in der EU. Das Überfliegen des EU-Luftraums sei aber auch ein Gedanke, der weiter verfolgt werden könne. Allerdings führe dieser zu administrativen Schwierigkeiten. Wichtig sei, den Luftverkehr in globale Klimaschutzkonzepte einzubinden. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages habe in einem Gutachten klargestellt, dass keine internationalen Luftverkehrsabkommen dem Modell der Fraktion der FDP entgegenstünden.

Die Fraktion **DIE LINKE.** nahm Bezug auf Angaben des Statistischen Bundesamtes, wonach der Flugverkehr 2006 in Deutschland um 6,5 Prozent zugenommen habe. Bis zum Jahr 2012 werde der ansteigende Flugverkehr rund ein Viertel aller in anderen Sektoren erzielten Einsparungen zunichte machen. Aus diesem Grund sei die Einbeziehung des Flugverkehrs in das Emissionshandelssystem vonnöten. Sie unterstütze den auf ein abgeschlossenes Emissionshandelssystem abzielenden Vorschlag des Europäischen Parlaments. Die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel wirke sich in einem geringeren Maße aus als die Besteuerung von Flugbenzin oder eine Emissionsabgabe. Grundübel des Vorschlags der EU-Kommission sei, dass Kohlendioxid nur mit dem Faktor 1 in die Berechnungen eingehe. Die Wärmewirkung des Flugverkehrs sei je Tonne CO_2 zwei- bis viermal so hoch. Auch die Verzahnung mit dem EU-Emissionshandel sowie mit CDM- und JI-Projekten werde dazu führen, dass der Flugverkehr weiter wachse. Ein geschlossenes Emissionshandelssystem hätte eine größere Lenkungswirkung, die eher Erfolg verspreche. Der EU-Richtlinienentwurf sehe vor, dass die Zertifikate verschenkt und nicht versteigert werden sollten. Dies werde zu einem Desaster mit Extraprofiten wie in der Energiewirtschaft führen. Weiterhin solle eine Kerosinsteuer geprüft werden. Auch die konsequente Anwendung der Umsatzsteuer sei zu befürworten. Die Fraktionen, die für den freien Wettbewerb seien, sollten Wettbewerbsgleichheit auch in diesen Fragen schaffen und nicht nur davon reden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte fest, der Luftverkehr sei auf vielerlei Weise gegenüber anderen Verkehrsträgern privilegiert. Anders als beim schienengebundenen Verkehr oder beim Straßenverkehr sei er im innereuropäischen Verkehr sogar von der Mehrwertsteuer befreit. Die Privilegien seien wettbewerbsverzerrend und wirkten zu Gunsten des Luftverkehrs. Hierbei seien die vielfältigen offenen und verdeckten Subventionen für Regionalflughäfen noch nicht berücksichtigt. Der absolute Anteil des Luftverkehrs an den Emissionen sei zwar vergleichsweise gering, jedoch müsse die gewaltige Wachstumsdynamik berücksichtigt werden, die vieles, was in anderen Bereichen eingespart werde, wieder aufzehre. Darüber hinaus würden die Emissionen in 10 000 Meter Höhe, im Übergang von der unteren zur oberen Atmosphäre, freigesetzt. Somit handele es sich um schädliche Klimawirkungen. Zwischen den Experten sei streitig, mit welchem Multiplikator man die Emissionen hochrechnen müsse, die freigesetzt würden. Es scheine sich ein wissenschaftlicher Konsens hinsichtlich des Multiplikators 3 abzuzeichnen. Die Emissionen, die freigesetzt würden, müssten daher mit dem Faktor 3 multipliziert werden, um von einer realistischen Klimawirkung auszugehen. Bei einem Zukauf aus anderen Sektoren des Bodenbereichs entstehe eine Asymmetrie. Erfreulich sei, dass die EU-Kommission endlich den Luftverkehr einbeziehen wolle, nachdem an der europäischen Kerosinsteuer zehn Jahre lang ohne Durchbruch gearbeitet worden sei. Bei der Frage offenes oder geschlossenes System sei man ambivalent. Im Hinblick auf die Anschlussfähigkeit an ein späteres Gesamtsystem sei ein offenes System vorteilhaft. Auf der anderen Seite dürften nicht billige Emissionsrechte hinzugekauft werden können, wenn es in dem Sektor selbst mit dem Wachstum unverändert weitergehe. Hier müsse eine Lösung gefunden werden. Eine Versteigerung der Zertifikate, zumindest eine Teilversteigerung, müsse ermöglicht werden. Dies müsse wesentlich mehr sein als bisher. Anspruchsvolle Ziele seien erforderlich, damit keine Schlupflöcher übersehen würden.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 16/3049 abzulehnen.

Berlin, den 25. April 2007

Andreas Jung (Konstanz) Berichterstatter	**Frank Schwabe** Berichterstatter	**Michael Kauch** Berichterstatter
Eva Bulling-Schröter Berichterstatterin	**Dr. Reinhard Loske** Berichterstatter	

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333